



BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ

ISS/EC-2006-16

Yönetişim ve Kurumlar Terimlerinin İktisat Literatüründeki Yükselişi

Ahmet Faruk Aysan

ARAŞTIRMA RAPORU

RESEARCH PAPERS

Boğaziçi University Department of Economics Research Papers are of preliminary nature, circulated to promote scientific discussion. They are not to be quoted without written permission of the author(s).

Yönetişim ve Kurumlar Terimlerinin İktisat Literatüründeki Yükselişi

Özet

Bu çalışmada son yıllarda yükselen ve çokça ilgi gören yönetim ve kurumlar araştırmaları üzerinde durulmuştur. Bunun için öncelikle yönetim ve kurumlar kavramları açıklanmış ve bu kavramların farklılıkları belirtilmiştir. Yönetişim ve kurumlar üzerine yapılan çalışmalar göz önüne alındığında yönetim daha çok sonuç için kullanılırken kurum terimi bu sonuçları doğuran sebepler için kullanılmaktadır. Yönetişim ve kurumların sınıflandırılması için kavramsal çerçeve üzerinde durulduktan sonra literatürde var olan çalışmaların yönetim ve kurumları nasıl sınıflandırdıkları üzerinde durulmuştur. Yönetişim ve kurumlar literatürünün yükselmesinin gerek öznel gerekse yapısal sebepleri incelenmiştir. Öznel sebeplerin incelenmesinde Daron Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmaları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Yapısal sebepler ise yeni Washington mutabakatının benimsenmesiyle ilişkilendirilmiştir. Son olarak ise iyi bir yönetime ulaşmak için belirtilen sebepler ekonomik, siyasi ve kültürel olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmıştır. Bu kavramsal çerçeve ile yönetim ve kurumlar literatüründeki çalışmalara daha analitik şekilde yaklaşılabilecektir.

Anahtar Sözcükler: Yönetişim, Kurumlar, Gelişme, Kalkınma, Kurumsal İktisat, Yeni Washington Mutabakatı.

Abstract: An Investigation on the Rise of Governance and Institution Concepts in Economics Literature

This paper investigates the rising and trendy research on institutions and governance. First, the governance and institution concepts are defined and their differences are illustrated. When one considers the existing research on the governance and institutions, the governance as a concept is mostly used in reference to the outcomes. However, the institution concept usually refers to the underlying reasons for the outcome of governance. After dwelling on the conceptual framework to categorize the governance and institutions, this paper analyzes how the existing studies on governance and institutions categorize various different forms of governance and institutions. The agency based and structural reasons for the resurgence of the governance and institutional research are also explored in this study. The studies of Daron Acemoğlu et al. are specially denoted as an agency based reasons for the recent interest in the governance and institution studies. Structural reasons, on the other hand, are associated with the recent adoption of Post Washington Consensus. Finally, in this paper, the reasons to achieve better governance and more quality institutions are classified under three broad categories as the economic, political and cultural reasons. With this conceptual framework, the research on the governance and institutions literature will be approached more analytically.

Keywords: Governance, Institutions, Growth, Development, Institutional Economics, Post Washington Consensus.

Jel codes: P48, O10, F43, B15, B40

Ahmet Faruk Aysan
Boğaziçi Üniversitesi
Ekonomi Bölümü
34342 Bebek, İstanbul
Tel: 90-212-359 76 39
Fax: 90-212-287 24 53
ahmet.aysan@boun.edu.tr

Yönetişim ve Kurumlar Terimlerinin İktisat Literatüründeki Yükselişi

1. Giriş

Son yıllarda gerek akademik dergilerde gerekse ekonomi politiklarına yön veren Dünya Bankası, IMF ve düşünce ve politika üreten kurumlarda yönetim (governance) ve kurumlar (institutions) tartışmalarının ön plana çıktığını gözlemliyoruz. Bu çalışmada yükselen yönetim ve kurumlar kavramları üzerinde durarak son zamanlarda bu kavramlara gösterilen talebin sebeplerini inceliyoruz. Bu çerçevede öncelikle literatürde üzerinde çokça durulmayan fakat çok önemli olduğunu düşündüğümüz bu kavramlara yaklaşım ile ilgili yöntem tartışması üzerinde durulduktan sonra bizim bu kavramlara yaklaşım metodumuz verilecek. Son yıllarda üzerinde bir hayli araştırma yapılan bir konu olmasına rağmen yönetim ve kurumlar kavramlarının yapılan çalışmalarda birçok değişkene atfen kullanıldığını göstererek kurumsal iktisadın ve yönetim çalışmalarının hala birçok cevaplanması gereken soruyu içinde barındırdığını ve hatta cevapladığı sorulardan çok cevaplanması gereken, kafa karıştırıcı sorular ortaya çıkardığını görmekteyiz. Çalışmada bu yeni yeni sorulmaya başlanan, bazen de geçmişte sorulmuş fakat günümüzde farklı bir şekilde önümüze gelen sorular üzerinde duracağız.

Asıl amacımız bu canlanan literatürün yükselişinin sebepleri üzerinde durmak olmasına rağmen okuyucuyu son zamanlarda bu literatürdeki gelişmelerden ve değişimlerden de haberdar ederek bu gelişmeler hakkında kendi görüşlerimizi verebilmek istiyoruz. Bu amaçla öncelikle yönetim ve kurumlara yaklaşım konusunda kendi yaklaşım tarzımızı veya metodumuzu ortaya koyduktan sonra daha çok ampirik çalışmalarda yönetim ve kurumlar kavramlarının ne şekilde ele alındığına değineceğiz. Bu sebeple bir yöntem sorunu olarak yönetim ve kurumlar kavramları arasında bir ayrıma gideceğiz. Daha sonra ise literatürde çokça ve genel isimleriyle kullanılan bu kavramların sınıflandırmasını yapacağız. Bu tarz bir analitik sınıflandırmanın bu kavramların yöntemsel olarak anlaşılmasını kolaylaştıracağını düşünüyoruz. Bu yaklaşımın daha önemli boyutu ise çok kapsamlı ve derin literatürdeki birçok çalışmayı ancak bu şekilde sistematik olarak aklımıza yerleştirebileceğimizi düşünmemiz. Yoksa literatürde birçok çalışmanın düştüğü kavramsal çelişkilerden kurtulmanın mümkün olmadığı kanısındayız.

Yönetişim ve kurumlar literatürünün yükselmesinin sebeplerini de iki ana başlık altında toplamak mümkün. Herhangi bir değişimin sebepleri olarak düşünebileceğimiz özne ve yapı (agency- structure) ayrımını yönetim ve kurumlar literatürünün yükselişinde de yapmak mümkün. Öncelikle kişilerin bu kavramların yükselişindeki rolüne değineceğiz.

Elbette kurumların ekonomideki rölünü vurgulayan çalışmaları çok eskilere, mesela Hobbes, A. Smith, Commons, Webben'e veya daha yakın tarihlerde Robert Coase, Douglas North gibi isimlere götürmek mümkün. Fakat biz bu çalışmada bu isimlerin genel olarak sosyal bilimlere yapmış oldukları katkılar çokça incelendiği için son zamanlardaki, özellikle iktisadi kalkınma literatüründeki canlamayı bu kişiler üzerinden tartışmak istemiyoruz. Bunun yerine Daron Acemoğlu ve arkadaşlarının yapmış olduğu çalışmalar üzerinde durarak Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmalarının yönetim ve kurumlar tartışmalarının canlanmasında ve özellikle de ortodoks (mainstream) iktisat ekollerinde kurumların öneminin anlaşılmasında oynadıkları etki üzerinde duracağız.

Acemoğlu ve arkadaşlarının katkılarını literatürdeki canlanma ve tartışmaların kişisel nedenleri olarak düşünecek olursak dünya ekonomisinin gidişatına paralel olarak yükselen neoliberal görüşler ve bu görüşlerin hakim olduğu Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların bu kavramlara daha çok önem vermeye başlamalarını da bu değişimin önünü açan yapısal değişiklikler olarak düşünebiliriz. Bu değişimin kalkınma iktisadının 80'lerde girdiği krizden bir türlü kurtulamayarak kendini sorguladığı ve yeni çıkış yolları aradığı bir döneme denk gelmesi ise bir raslantı olarak düşünülmemeli. Kalkınma iktisadının sorgulandığı bir dönemde eninde sonunda bir kalkınma bankası olarak ortaya çıkan Dünya Bankasının gerek kendi misyonunu belirlemeye çabalarken gerek geçmişte izlediği programların değerlendirmelerini yaparken kurumsal iktisat ve yönetim tartışmalarından etkilendiklerini ve önemli ölçüde bu literatürden faydalandıklarını görüyoruz. Bu sorgulama ve kendini savunarak ilerisi için kendine misyon seçme kervanına daha geç de olsa IMF'nin de katıldığını söyleyebiliriz. Özellikle Asya Krizi ve IMF karşıtı yükselen tansiyon kurumsal iktisat ve yönetim tartışmalarının IMF'de de daha çok yer almasına sebep oldu. Bununla beraber kurumlar ve yönetim üzerine yapılan tartışmaların yükselişindeki temel sebebin bu yönetim ve kurumlar tartışmalarının daha çok neoliberal yaklaşımlara dayanak sağlamasından kaynaklanmakta olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim yeniden biçimlenen Washington Mutabakatı, Yeni Washington Mutabakatı adı altında birçok yönetim ve kurum tavsiyelerini içinde barındırmaktadır. Toparlayacak olursak bu çalışmada yönetim ve kurumlar tartışmalarının yükselmesindeki öznel ve yapısal sebepler üzerinde duracağız. Bu analizin bize yönetim ve kurumlar tartışmalarının tarihselliği ve bundan sonra gideceği yön konusunda da ışık tutacağını düşünüyoruz.

Bu makalede yönetim ve kurumlar üzerine yapılmış ve önemli olduğunu düşündüğümüz bazı çalışmalar daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Buradaki amaç bu ampirik ve teorik çalışmaların varolan literatüre getirdiği yaklaşım farklılıklarını görmenin yanında

yönetişim ve kurumsal problemleri daha ölçülebilir bir hale getirebilmektir. Böylece hangi yönetim ve kurumsal problemin gelişme ve kalkınma için daha önemli olduğunu anlamak mümkün olacaktır. Daha da önemli olarak, bu çalışma, okuyanın kurumlar ve yönetim, gelişme ve kalkınma için önemlidir sonucuna götürüp orada bırakmak istememektedir. Ülkeler için ideal kurumlara nasıl ulaşılabileceği konusu üzerinde de durulacaktır.

Bu makalenin planı şu şekildedir. İkinci bölümde yönetim ve kurumlar kavramlarına yaklaşım ve yöntem sorunu üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde yönetim ve kurumların sınıflandırmasına gidilmiştir. Daha sonra dördüncü bölümde yönetim ve kurumlar literatürünün yükselişindeki öznel ve yapısal sebepler üzerinde durulmuştur. Beşinci bölüm iyi yönetim ve kaliteli kurumları belirleyen ekonomik, siyasi ve kültürel sebeplerin sınıflandırılmasına ayrılmıştır. Son bölümde ise sonuçlar özetlenmiştir.

2. Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarına Yaklaşım ve Yöntem Sorunu

Yönetişim ve kurumlar son yıllarda birçok çalışmada sıkça kullanılan terimler olmasına rağmen kullanım yerleri düşünüldüğünde bu kavramlar üzerinde genel bir mutabakata varıldığını söylemek bir hayli güçtür. Birçok çalışmada bu kavramlar birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bu terimlerin kullanıldıkları yerlere baktığımızda eş anlamlı gibi kullanılan bu terimlerin aslında bir takım farklılıklar içerdiğini görmekteyiz. Bu farklılıklara çok fazla vurgu yapılmasa da en azından bu terimlerin kullanıldığı ortam düşünüldüğünde bu kavramları daha iyi ayrıştırılabilmekteyiz. Yönetişim (governance) terimi daha çok sonuca (output) atfedilen bir terim olarak karşımıza çıkıyor. Kurumlar denildiği zaman ise bu yönetim sonucunu meydana getiren mekanizmadan bahsediliyor çoğu zaman. Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2003), yönetimi ülkede otoritenin nasıl uyguladığını belirleyen gelenekler ve kurumlar olarak tanımlamaktadır. Nitekim bu tanımda bir sonuç olarak yönetim kurumlardan sonra gelmektedir.

Literatürde yönetim ve kurumlar tartışmaları iç içe geçmiş durumdadır. Nitekim, yönetim ile ilgili konuşmak kurumları konuşmadan mümkün değil gibi gözükmektedir. İşte asıl sorun da tam bu noktada başlıyor; çünkü nasıl bir yönetime sahip olduğumuzu ölçmemiz, hangi kalitede ve ne tarz kurumlara sahip olduğumuzu ölçmemizden çok daha kolaydır. Çünkü hangi kurumların nasıl sonuçlar vereceği konusunda uzlaşma sağlamak çok daha zor bir iş olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu da gayet anlaşılabilir bir sonuç, çünkü benzer kurumların zamandan ve şartlardan bağımsız olarak aynı sonuçları vermesini beklememek gerekir (Rodrik, 2000).

Yapmış olduğumuz herhangi bir çalışmayı öncelikle zihnimizde kategorize etmemiz ve kendimize konuya yaklaşmak için bir yöntem seçmemiz yapılan çalışmalara çok daha

analitik bir yapı sağlamaktadır. Bu açıdan öncelikle yönetim ve kurumlar kavramlarını birincisi daha çok sonuçla ilgili olmak üzere, daha sonraki ise sebeple ilgili olmak üzere kafamızda sınıflandırabiliriz. Bu ayrımın literatürde tam olarak bu şekilde yapıldığını söyleyemeyiz¹. Biz de bu sebeple literatürü takip ederek bu çalışmada yönetim ve kurumlar kavramlarını çoğu zaman beraber ve birbirlerinin yerine kullanmakla birlikte kurumların daha çok sebeplerle ilişkili kullanıldığının altını çizmek istiyoruz. Bu açıdan da kurumların kavramsal kullanımının içinde daha çok zaman unsurunu barındırdığı kanaatindeyiz. Ayrıca pratikte hükümetlere verilecek tavsiyeler veya ülkede yapılması gereken reformlar konusunda kurumlar teriminden çok yönetim terimi üzerine vurgu yapılmaktadır. Özel mülkiyet hakları, kanunların üstünlüğü, siyasi haklar ve kişisel özgürlükler gibi nispeten daha soyut olan kavramlar tartışılırken de yönetimden çok kurumlara vurgu yapıldığını görmekteyiz. Gerçi yönetim ve kurum terimleri o denli beraber kullanılmakta ki birçok durumu içine alabilecek bir ayrıma gitmek çok da kolay değil. Bu yüzden biz de bu çalışmada yönetim ve kurum kavramları arasındaki farkları gereğinden fazla zorlamak istememekle beraber bu kelimelerin kullanılış şeklinin, kullanan kişinin varmak istediği sonuçla veya tavsiyelerle ilgili ipucu verdiği kanaatindeyiz. Mesala kurumların uzun bir tarihsel süreç içerisinde yerleştiği ve günümüzdeki kurumların aslında yüzlerce yıl öncesinden beri süregelen etkilerle ve zaman içerisinde şekillendiği yönünde birçok kanıt var (North 1981,1990, Acemoğlu 2000 ve diğerleri). Bu kanıtlar varken iyi kurumlara sahip olmadıkları düşünülen ülkelere bir an önce çeşitli reformlar yapın tavsiyesinde bulunduğu anda daha çok yönetim kavramı kullanılmaktadır (World Bank, 2002, 2004). Bir bakıma yönetiminizi güçlendirin tavsiyesi kurumlarınızı değiştirin tavsiyesinden daha nazik, daha masum, daha çekici ve daha kolay pazarlanabilir gibi gözükmemektedir.

İkinci kategorizasyonu ise yönetim ve kurumların çeşitlendirmesinde yapmak mümkündür. Aslında bu sınıflandırma kurumların sınıflandırılması ile daha çok ilgilidir. Bu sınıflandırmayı zaman boyutunun ön plana çıkması dolayısıyla daha kaliteli yönetim sonuçlarına ulaşabilmek için gerekli olan kurumların sınıflandırılması olarak da düşünebiliriz. Bu sınıflandırmayı örnekler üzerinden düşünmek daha kolay olacaktır. Literatürde sıkça geçen idari kalite² (administrative quality) ile siyasi hesapverebilirlik (political accountability) kurumlarını zamansal olarak aynı kategoriye sokamayız. Bir yöneticinin veya hükümetin kontrolündeki yönetim kalitesi çok kısa bir zamanda değişebilecekken siyasi

¹ Bunun daha çok yönetim ve kurumlar konularını kapsamlı olarak ele alan çalışmaların azlığına karşın bazı değişkenlerin çalışmalarda sanki diğer yönetim ve kurumlar değişkenleri yokmuşçasına tek tek ele alınmasından kaynaklanmakta diyebiliriz.

² Ayrıca bakınız: Evans and Rauch (2000).

hesapverebilirliğin içselleştirilebilmesi için çok daha uzun zaman geçmesi gerektiği taktir edilecektir. Bu açıdan literatürde yönetim ve kurumların parçaları olarak tartışılan değişkenleri sınıflandırmanın bir yolu da bu değişkenlerin ne kadar zaman içerisinde oluştuğu sorusunda gizlidir.

3. Yönetişim ve Kurumların Sınıflandırılması

Yönetişim ve kurumlar üzerine yapılan ampirik çalışmaların geçtiğimiz on yılı çok da aşmayan bir geçmişi var diyebiliriz. Elbette kurumların ekonomideki rolünü inceleyen çalışmaları çok daha öncelere götürebiliyoruz. Sadece geride bıraktığımız yüzyıla bakacak olursak, önceleri iki dünya savaşı arasında iktisat literatürüne hakim olan eski kurumsalcılar (old institutionalists) yerlerini ikinci dünya savaşından sonra neoklasik yöntemlerle kurumların ekonomideki rolünü göstermeye devam eden yeni kurumsalcılara bıraktılar. Hatta bu alanda yapmış oldukları katkılardan dolayı Robert Coase ve daha sonra Douglas North Nobel ekonomi ödüllerini almaya layık görüldüler. Yalnız bu çalışmalarda, büyük ölçüde teorik ve birçok zaman D. North örneğinde olduğu gibi tarihsel örneklerle dayanan anlatım benimsenmiştir. Kimilerine göre analitik olmaktan uzak, birkaç örnek üzerinden yapılan analiz tarzı yönetim ve kurumlar verilerinin eksikliğinin doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktaydı.

Son on yıldır yapılan ampirik çalışmalar ise son yıllarda üretilmeye başlanan yönetim ve kurumlar endekslerinden yararlandılar. Bu endekslerin önemli bir kısmı özel danışmanlık şirketlerinin veya düşünce merkezlerinin ülkelerin yönetim kalitelerini müşterileri için derecelendirmelerinden kaynaklanan verilerden oluşmaktadır. Örneğin Knack ve Keefer (1995) tarafından kullanılan Business Environment Risk Intelligence (BERI) verileri ilk bu amaçla toplanmıştı. Bu veri setinin adından da anlaşılacağı üzere değişik ülkelerde iş yapmak isteyenlere bu ülkelerde karşılaşılabilecekleri yönetim sorunları hakkında bilgi sunulmaktadır. Gerek akademide gerek araştırma kurumlarındaki araştırmacılar daha sonraları bu verileri yönetişimin ve kurumların iktisadi değişkenler üzerinde etkisini incelemek için kullandılar. Knack ve Keefer (1995) bu değişkenlerden sözleşmelerin güvenliği, mülkiyet hakları, bürokratik geçikmeler, millileştirme olasılığı, sözleşmelerin dayatılabilirliği ve alt yapının kalitesi gibi değişkenler üzerinde durarak bunların büyümeye olan etkilerine baktılar. Aynı zamanlarda, Mauro (1995) Business International verilerini kullanarak yolsuzluk endeksi (corruption index), bürokratik verimlilik, siyasi istikrar endeksleri oluşturarak bu değişkenlerin büyüme üzerindeki etkisine baktı. Borner, Brunetti ve Weder (1995) ise siyasi güvenilebilirlik üzerinde durdular. Bu listeyi Heritage, Gastil gibi düşünce merkezlerinin üretmiş oldukları iktisadi serbestlik endekslerini, siyasi haklar ve kişisel özgürlükler verilerini

kullanan diğer çalışmalarla genişletmek mümkün (Sachs ve Warner, 1995; Perotti, 1996 ve diğerleri).

Putnam (1993), Knack ve Keefer (1997), Easterly ve Levine (1997), Fukuyama (1995) gibi çalışmaların yine çoğu zaman yönetim ve kurumlar literatürüyle ilişkilendirilen sosyal sermaye (social capital) boyutuna ağırlık verdiklerini görmekteyiz. Bazı çalışmalar ise yönetim ve kurumlar üzerindeki tartışmalara bu terimlerin siyasal özelliklerine vurgu yaparak katkıda bulunmaktalar. Bunlar arasında Clague, Keefer, Knack ve Olson (1999), Alesina ve Rodrik (1994), Persson ve Tabellini (1994), Collier (1999)'in çalışmalarını saymak mümkündür³.

Öncelikle bu çalışmaların çoğunda yönetim ve kurumlar verileri olarak kullanılan değişkenlerin önemli ölçüde öznel (subjective) olarak oluşturulmuş endekslerden geldiğini görmekteyiz. Nitekim bunca yıldır çok ses getiren çalışmalara rağmen bu verilerin öznel yönü hala tartışma konusu olmaktadır (Glaeser et al. 2004). Bu açıdan varolan yönetim ve kurumlar verilerinin gerçek yönetim ve kurumlar değerlerini ölçmediğini sadece bunların endeksleri hazırlayan birkaç kişi tarafından algılanışını ölçtüğünü söyleyebiliriz. Anket çalışmalarına ve nispeten daha nesnel kriterlere dayanan yönetim ve kurumlar verileri son yıllarda üretilmeye çalışılsa da elimizde bulunan bu şekilde toplanmış verilerin yeterli olduğunu söyleyemeyiz.

Clague, Keefer, Knack ve Olson (1999) çalışması daha nesnel bir yöntemle kurumların kalitesini ölçmeye çalışarak, özellikle yayınlandığı ilk senelerde literatürde bir hayli dikkat çekmiştir. Clague, Keefer, Knack ve Olson bir ülkede sözleşmelerin yerine getirilmesi olasılığı ne kadar yüksek ise o ülkede o kadar sözleşmeye dayalı para (contract intensive money) olacağı ön kabulü ile ülkede kullanılan para miktarının aslında o ülkelerin kurumsal kaliteleri hakkında bize bilgi verdiğini iddia ettiler. Ülkede dolaşan para miktarını ölçmek nispeten çok daha objektif ve basit olduğundan bu makale yönetim ve kurumlar üzerinde çalışanlar için önemli bir kaynak niteliğindedir. Fakat bu yaklaşımın birçok problemi olduğunu görmek gerekir. Piyasadaki sözleşmeye dayalı para bir ülkenin kurumlarının kalitesini ölçtüğü kadar ve belki daha fazla o ülkenin finansal kalkınmışlığı ile alakalıdır. Bu açıdan bu değişkenin özellikle de iktisat literatüründe tam olarak benimsendiğini söyleyemeyiz⁴. Bu sebeple literatürde kullanılan birçok değişkenin özellikle de düşünce

³ Ayrıca şu çalışmalara bakılabilir: Alesina and Perotti (1996), Alesina et al. (1996), Aysan (2005).

⁴ İlginç bir gözlem olarak sözleşmeye dayalı para değişkeninin politika literatüründe daha çok ilgi gördüğünü söyleyebiliriz. Bu belki de genel olarak Mancur Olson'un birçok çalışmasının (örneğin Olson, 1965) siyaset bilimcilerce daha çok kabul görmesiyle alakalı olabilir.

merkezleri tarafından üretilenlerin (Heritage, Gastil gibi) öznel olmasına bir çare bulunmuş değildir.

Bir diğer önemli nokta ise yönetim ve kurumlar genel başlığı altında tartışılan çok sayıdaki değişkenin sınıflandırılması problemidir. Bu sınıflandırma literatürde kullanılan değişkenlerin birbirleriyle yüksek korelasyona sahip olmasından dolayı önemlidir. Özellikle gelişme ve kalkınmalarının önünde yönetim sorunları olduğuna inanılan ülkelerin bu yönetim problemlerini nasıl aşabileceklerini anlamamızda bu sınıflandırma bize yol gösterebilir. Başka bir deyişle iyi bir sınıflandırma bütün bu yönetim ve kurumlar çalışmalarının “yönetim ve kurumlar büyüme ve kalkınma için önemlidir” sonucunda kalmayarak daha kaliteli yönetimin nasıl sağlanabileceği hakkında bize fikir verebilir.

Dünya Bankası ekonomistlerinden Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2003, ve öncesi) literatürde kullanılan yönetim verilerini sınıflandırarak kendi yönetim veri tabanlarını oluşturdular. Günümüzde yönetim ve kurumların etkilerini inceleyen birçok çalışma bu endeksleri kullanmaktadır. Biz de etkisi açısından öncelikle bu sınıflandırmanın üzerinde duracağız. Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi çalışması yönetimin altı değişik boyutu üzerinde durmaktadır. Literatürde yönetim verileri adı altında kullanılan neredeyse bütün veriler yirmibeş değişik kaynaktan toplanmış ve bu veriler özel kategorizasyon yöntemi kullanılarak altı ana başlık haline getirilmiştir. Bir daha hatırlayacak olursak bizim için burada önemli olan literatürdeki kullanılan yönetim verilerine nasıl yaklaşıldığı ve bunların hangi sebeplerden dolayı belli sınıflara dahil edildiğidir. Böylece yönetim ve kurumların farklı boyutlarını daha iyi kavramak mümkün olacaktır.

Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2003) yönetimi bir ülkede otoritenin nasıl uygulandığını belirleyen gelenekler ve kurumlar olarak tanımlayarak yönetimin üç ayrı boyutunun olduğunu belirtmektedir. Bunlar:

- 1) *Hükümetlerin seçilmesi, denetlenmesi ve değiştirilmesini sağlayan süreç*
- 2) *Hükümetin etkili bir şekilde sağlam politikalar üretme ve bu ürettiği politikaları uygulayabilme kapasitesi*
- 3) *Hükümetin ve vatandaşların kendilerini çevreleyen iktisadi ve sosyal ilişkilerini düzenleyen kurumlara gösterdikleri saygı (sy. 2; Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2003)*

Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi'nin ilk iki yönetim endeksi yönetim tanımının yukarıda belirtilen ilk boyutunu içine almaktadır. Bu değişkenlerden biri “ses çıkartabilme ve hesap verebilirlik” (voice and accountability) endeksidir. Bu endeks literatürde çokça

kullanılan siyasi haklar, kişisel özgürlükler, medyanın bağımsızlığı, halkın karar alma sürecine katılım derecesi gibi değişkenleri içinde barındırmaktadır. Yönetişimin yine ilk boyutunu ölçen diğer endeks ise “siyasi istikrar ve şiddetin derecesi” (political stability and absence of violence) endeksidir. Bu endeks altında hükümetin istikrarı devam ettiremeyeceği, anayasal olmayan güçler tarafından şiddet yolu ile devrileceği ihtimallerini belirten veriler kullanılmıştır.

İkinci tür endeksler yukarıdaki yönetim tanımının ikinci boyutunu içinde barındırır. Böylece bu endeksler hükümetlerin iyi politika üretme ve uygulama kapasitelerini ortaya çıkartmayı hedeflemektedir. Bunlar sırasıyla “hükümetin etkinliği” (government effectiveness) ve “düzenleme kalitesi” (regulatory quality) endeksleridir. Hükümetin etkinliği endeksi hükümetin iyi politikalar üretmesi ve uygulaması için gereken bürokratik kalite, kamu hizmetlerinin kalitesi, kamu görevlilerinin yetkinlikleri ve siyasi süreçten bağımsızlıkları gibi etkenleri içine alır. Düzenleme kalitesi ise daha çok uygulanan politikalara odaklanmıştır. Fiyat kontrolü, bankaların denetlenmesindeki eksiklikler ve ticaret üzerindeki aşırı kontrol gibi pazar ekonomilerine zarar verecek tasarruflardan oluşan bir endekstir.

Son iki endeks ise vatandaşların ve devletin ilişkilerini düzenleyen kurumlara karşı gösterdikleri saygıyı gösterir. Suç oranları, yargının etkinliği ve öngörülebilirliği ve kontratların dayatılabilirliği, “hukukun üstünlüğü” (rule of law) endeksine dahil edilmiştir. Yolsuzluğun kontrolü (control of corruption) ise kamu gücünün kişisel menfaat için kullanılma derecesini ölçen yönetim verilerini bir araya getirmiştir.

Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi'nin yönetim sınıflandırmasına baktığımızda bazı yönetim verilerinin daha çok sonuç olduğunu görmekteyiz ve muhtemelen bu sonuçlar diğer yönetim değişkenleri tarafından etkilenmektedir. Örneğin devletin denetim kalitesi tamamen sonuç olarak nitelenebilecek politikaları ölçmektedir ve bu açıdan değiştirilmesi diğer yönetim endekslerine göre çok daha kolaydır. Mesela piyasadaki fiyat kontrolünü bir gecede değiştirmek mümkünken kişisel özgürlükler ve siyasi kararlara katılımı bir gecede değiştirmek mümkün gözükmemektedir. İç çekişme ve etnik parçalanmışlıktan kaynaklanan siyasi istikrarsızlığı kısa bir sürede tamir etmek mümkün değilken daha yetenekli kamu görevlileri istihdam etmek çok daha çabuk gerçekleşebilir. Bu açıdan bu değişkenlerin hepsi önemli birer yönetim boyutunu gösterse de hepsini aynı süre içinde etkilemek mümkün gözükmemektedir. Bu sonuç ise en azından yönetimlerini geliştirmeye çalışan ülkelerin reform süreçlerini doğru bir şekilde sıralandırmaları açısından önemlidir.

Diğer bir nokta ise bu yönetim sonuçlarının her zaman aynı yönde gitmemeleridir. Örneğin askeri bir darbe sonucu siyasi hak ve özgürlüklerini kaybeden ve siyasi karar alma

sürecinden uzaklaştırılan bir toplumda pekala siyasal istikrar sağlamak, suç oranlarını düşürmek, yolsuzlukları azaltmak ve kamu görevlilerinin daha etkin ve verimli çalışmalarını sağlamak mümkün olabilir. Bu perspektiften bakılırsa bir alanda gelişme gibi gözükken yönetim değişimleri diğer alanlarda yönetim kalitesini düşürebilir. Öyleyse daha önemli ve daha temel bir soru karşımıza çıkmaktadır. Bu temel soru bireylerin bu yönetim boyutlarından hangilerine daha çok değer verdiği sorusudur. Eğer bu değerler ülkeden ülkeye değişiyorsa elimizde iyi yönetim ve kurumları tanımlayan genel geçer bir el kitabının olmadığını görebiliriz. Yukarıda belirtilen yönetim boyutları tek tek istenen şeyler olsa da bunların sayısız kombinasyonlarının olabileceği gerçeği önce bize her bir yönetim değişkenine verdiğimiz değer ağırlığını iyi düşünmemiz gerektiğini göstermektedir.

Bütün yönetim değişkenlerine benzer değerler versek bile bu sefer karşımıza başka bir problem çıkmaktadır. O da bu yönetim değerlerine nasıl ulaşılacağı sorunudur. Bazıları için daha iyi yönetim derecesine ulaşmak için standart ve tek bir yol var iken Rodrik (2000) bu fikre katılmamaktadır. Rodrik'e göre önceden hazırlanmış kurallarla iyi yönetim sonucuna ulaşmak yerine her ülke bu yolda kendi denemesini yaparak kendisi için en doğru yolu bulmalıdır. Rodrik günümüzün yükselen başarılı ülkelerinden Çin ve Kore'nin bu deneme yanılma yoluyla başarılı olduğu kanaatindedir. Üstelik iyi yönetim ve kurumların ve bunlara ulaşmanın sadece mekana bağlı olarak değil aynı zamanda tarihsel olarak da değiştiği düşünüldüğünde ülkelerin hazır kurallardan çok deneme-yanılma yoluyla kendi önlerini açmaları gerekmektedir.

Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2003) çalışmasındaki sınıflandırmaya benzer sınıflandırmalar diğer çalışmalarda da yer almaktadır. Aysan, Nabli ve Veganzones yönetim endekslerine daha genel bakarak bunları üç ana grup altında toplamıştır. Yönetimsel kalite Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi'nin "hükümetin etkinliği" ve "yolsuzluğun kontrolü" değişkenlerini içine alır. Siyasi istikrar endeksi iç, dış ve etnik çatışmaların derecesini ölçerken, siyasi hesapverebilirlik endeksi daha çok demokrasinin şartlarına odaklanmıştır. Yine bu sınıflandırmada zaman farklılaşması ve yönetim endekslerinin birbirleriyle ilişkileri göze çarpar. Ayrıca Dünya Bankası raporu da (2004) benzer bir sınıflandırmaya gitmiştir.

La Porta, Lopez-de-Silanes, Scheifer ve Vishny (1999) iyi bir hükümetin vasıflarını sıralarken aslında yönetimin çeşitli yönlerini vermektedir. Bu yazarlar devletin özel sektöre müdahalesini mülkiyet hakkı, iş hayatının düzenlenmesi ve vergi yükü açısından değerlendirmişlerdir. Devletin verimliliğine ise yolsuzluğun derecesi, bürokratik gecikmeler, vergi ödemeye itaat ve hükümetin büyüklüğü değişkenleri ile yaklaşımlardır. Kamu mallarının kalitesi ve büyüklüğünü de iyi yönetimin bir parçası olarak gören bu yazarlar son

olarak demokrasi ve siyasi hakları iyi yönetişimin içine almışlardır. La Porta, Lopez-de-Silanes, Scheifer ve Vishny sınıflandırması Rodrik (2000) eleştirisine iyi bir örnek olabilir. Büyüme ve kalkınma için gerekli olduğu düşünülen politikalar; mesela hükümet harcamalarının büyüklüğü, kamu istihdamı bir bir sayılmıştır. Daha da önemlisi uzun sürede değişebilecek yönetim değişkenleri ve kısa sürede değiştirilebilecek politikalar aynı çerçevede değerlendirilmiştir. Fakat bu çalışma literatürde yönetim değişkenlerinin ele alınış tarzını görmek açısından önemlidir.

Son olarak da Rodrik (2000) çalışmasının yönetişimi nasıl sınıflandırdığını vermek istiyoruz. En iyi yönetim derecesine ulaşmanın birçok farklı yolu olabileceğini savunan Rodrik kurumları büyük ölçüde ulaşmak istedikleri sonuçlara göre sınıflandırmıştır. Bu açıdan (i) makro ekonomik istikrar için, (ii) sosyal güvence için ve (iii) çatışmaları azaltmak için gerekli kurumlar ayrı başlıklar halinde verilmiştir. Rodrik bu kurumların dışında mülkiyet hakkı ve düzenleyici kurumları da saymaktadır ki bunların amacı pazar ekonomisinin daha iyi çalışması olarak belirtilmiştir. Rodrik kurumların nihai amaçlarını gruplandırarak literatürde tek tek kullanılan yönetim verilerinin hangi sonuçlara yol açacağı veya kendi sınıflandırmasında hangi kategoriye gireceği üzerinde durmayarak kendi içerisinde tutarlı bir yöntem izlemiştir. Ayrıca Rodrik bütün bu iyi yönetim sonuçlarına ulaşmak için meta bir kurum olarak demokrasinin gerekliliği üzerinde durmuştur. Demokrasi ve siyasi süreçte katılım gerek halkın her bir yönetim değişkenine verdiği önemin ortaya çıkartılması açısından gerekse bu yönetim amaçlarına ulaşmak için benimsenecek yolu belirlemek açısından önemlidir. Bu açıdan diğer çalışmalardan farklı olarak Rodrik iyi yönetişime ulaşmak için gerekli olan yönetim şartlarını belirterek aslında yönetim değişkenlerini farklı bir açıdan da kategorize etmiştir.

4. Yönetişim ve Kurumlar Literatürünün Yükselişinin Sebepleri

Son yıllarda yönetim ve kurumlar literatürünün yükselişini sadece birkaç kişinin çalışmasına indirgemek ne kadar gerçekçi değilse, değişen yapıdan ve pratik sorunlardan dolayı da literatürde bu denli bir değişiklik olduğunu söylemek de o kadar yanıltıcı olacaktır. Bu açıdan biz yönetim ve kurumlar literatürünün son yıllardaki popülerite artışında gerek kişilerin gerekse değişen yapının beraber rol oynadığı kanısındayız.

4.1. Kişisel Çalışmaların Rolü

Kişisel katkılar düşünüldüğünde Acemoğlu, Johnson ve Robinson'un son yıllarda yapmış oldukları çalışmaların bu literatüre gösterilen ilginin artmasında önemli bir yeri

vardır⁵. Elbette kurumsal iktisada yapılan katkıları daha öncede belirttiğimiz gibi çok eskilere götürmek mümkündür. Biz bu çalışmada son zamanlarda yaşanan canlanmayı kendimize konu olarak seçtiğimizden başka dönemlerde kurumsal iktisada katkıları olan kişileri tek tek değerlendirmeyi uygun görmedik. Bunun yerine Daron Acemoğlu ve arkadaşlarının katkıları üzerinde durup, çalışmalarındaki yenilikleri ortaya koyarak bu çalışmalara gösterilen rağbetin sebeplerini açıklamayı tercih ettik. Yine benzer sebeplerden dolayı aynı dönemlerde kurumsal iktisada katkıları olmasına rağmen Williamson, North gibi isimlere de bu çalışmada çokça yer vermek istemedik.

Peki Daron Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmalarına gösterilen ilgi neden kaynaklanmaktadır? Tarihsel olarak biçimlenmiş kurumların ekonomik kalkınma için ne denli önemli olduğu Douglas North'un çalışmaları ile zaten iktisat ve politika literatüründe kabul görmüştü. North'un çalışmaları daha çok tarihsel olarak kurumların nasıl biçimlendiğini ve ekonomik zenginliğin tarihsel olarak biçimlenen süreçlere ne kadar bağlı olduğunu (path dependence) göstermektedir. Fakat North'un çıkarımları tarihsel gözleme ve sınırlı veriye dayanmaktadır. Bu sebeple North'un çıkarımları birçok ortodoks iktisatçı tarafından büyük bir iştahla benimsenemedi. Acemoğlu ve arkadaşları tam bu noktada birçok iktisatçıyı tatmin edecek verilerle ve bu verileri ikna edici bir şekilde yorumlayan analizler ile karşımıza çıktılar. Yapmış oldukları ampirik çalışmalarla birkaç yüzyıl önce şekillenmeye başlayan kurumların, ülkelerin günümüzdeki kalkınma düzeylerini belirlediğini gösterdiler.

Bir sonraki soru bu ampirik başarının sebeplerine dair olabilir. Öncelikle Acemoğlu ve arkadaşları koloni kurmaya giden yerleşimcilerin gittikleri yerlerdeki ölüm oranlarını bularak bu değişkeni günümüzün yönetim endekslerini tahmin etmek için bir enstrüman olarak kullandılar. Günümüzün yönetim değişkenleri için iyi bir enstrüman bulmak gerekliliğini kimse yadsıyamaz. Öncelikle nedenselliğin yönü yönetim ve kurumlardan ekonomik kalkınmaya doğru çalıştığı gibi ekonomik kalkınma da daha iyi kurumların kurulması ve daha kaliteli yönetim sonucuna sebep olabilir (Azariadis ve Lahiri, 2002). Ayrıca kontrol değişkeni olarak kullanılan yönetim değişkenleri kalkınmayı etkileyen fakat kontrol edemediğimiz değişkenlerle ilişkili olabilir ve yönetimin kalkınma üzerindeki etkisini yanlış tesbit etmemize sebep olabilir. Bunun için iyi bir enstrüman bu problemlere çare bulmalıdır. İyi bir enstrüman belirlediği bağımlı değişkenle yüksek korelasyona sahip olmalı fakat eşitliğin sol tarafındaki bağımlı değişkene etkisi enstrüman olarak kullanıldığı değişken vesilesiyle olmalıdır.

⁵ Hatta bu çalışmaların da etkisiyle geçtiğimiz yıl Daron Acemoglu otuzsekiz yaşından genç en iyi iktisatçılara layık görülen Medal Clark ödülünü almaya hak kazandı.

Yerleşimcilerin ölüm oranı (settlers' mortality) bu açılardan çok kaliteli bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Acemoğlu ve arkadaşları yerleşimcilerin ölüm oranlarının yüksek olduğu yerlerde kötü (extractive) kurumlar kuracaklarını, ölüm oranlarının düşük olduğu yerlerde ise daha iyi kurumlar kuracaklarını iddia ettiler. Bu görüşe göre işgal edilen yerlerdeki direnişin şiddeti ve bazı hastalıklara olan bağışıklığa bağlı olarak kolonizasyon için gidenler gittikleri yerlerde kalıcı olup, yerleşip yerleşmeyeceklerine göre bu ülkelerde kurumlar tesis etmişlerdir. Kalıcı olunmayacak ülkelerde uzun vadede getirisi olacak iyi kurumlar kurmak yerine var olan zenginliği alıp ana ülkeye dönmek tercih edilmiştir. Bu açıdan günümüzün Birleşik Devletler Amerika'sı iyi kurumların kurulduğu bir ülkedir. Protestan aileler dinsel baskılar sebebiyle anavatanlarından dönmek üzere ayrıldıklarından yeni vatanlarında iyi kurumlar kurmayı tercih etmişlerdir. Ayrıca toprakların bolluğu, direnişin görece azlığı ve hastalıklara olan direnç Amerika'ya ilk yerleşenlerin iyi kurumlar kurmalarındaki diğer etmenler olarak sayılabilir. Bu sebeple yerleşimcilerin düşük ölüm oranı ile günümüzün iyi kurumları arasında yüksek bir korelasyon vardır. Ayrıca tarihsel bir veri olarak yerleşimcilerin ölüm oranının kalkınmayı etkileyebilecek diğer değişkenlerle daha az ilişkili olması beklenir. O halde ölüm oranlarının günümüz kalkınmasına yapabileceği tek mantıklı etkinin yönetim değişkenlerini etkilemek suretiyle olabileceği sonucuna varabiliriz.

Acemoğlu ve arkadaşları yapmış oldukları çeşitli çalışmalarda yerleşimcilerin ölüm oranlarının günümüz yönetim endeksleriyle yüksek dereceden korelasyona sahip olduğunu göstermişler ve bu yönetim değişkenlerinin günümüz kalkınmasını pozitif yönde etkilediği sonucuna varmışlardır. Bu yaklaşım North'un kurumların önemine dair tarihsel örnekler getirmesinden çok daha fazla ilgi görmüştür. Nitekim birçok önde gelen okulda tanınmış iktisatçılar tarafından Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmaları gerek lisans gerekse lisansüstü derslerde okutulur hale gelmiştir. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar da Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmalarına yayımlarında sıkça yer vermişlerdir.

Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmaları yönetim ve kurum verileri için önerilen ilk enstrüman olmamasına rağmen en çok kabul göreni olmuştur. Nitekim Hall ve Jones, Schleifer ve arkadaşları benzer enstrümanlarla yankı yapmışlardır. Hall ve Jones dillerin kullanımındaki çeşitlenme ve hangi dillerin kullanıldığının kurumlar için iyi bir enstrüman olduğunu savunmuştur. Schleifer ve arkadaşları ise yasa orjininin mesela bir ülkenin tarihsel olarak Fransız veya İngiliz hukuğunu benimsemesinin günümüzdeki finansal kalkınmasını belirlediğini öne sürmüşlerdir. Bu ve bunlara benzer enstrümanlar içerisinde Acemoğlu ve arkadaşlarının çalışmaları en ikna edici gözükmüş olacak ki bu kadar rağbet görmüştür.

4.2. Yapısal Sebepler

1980'lere geldiğimizde kalkınma iktisadının krize girdiğini ve yeni liberal iktisat anlayışının gerek fikrîsel olarak gerek pratikteki uygulamalarda daha çok hakim olduğunu söyleyebiliriz. Yeni liberal kalkınma anlayışı son birkaç on yılda iktisadi kalkınmaya yön veren hakim görüş olsa da 1990'ların liberal bakış açısının özellikle yönetim ve kurumlar konusunda 1980'lerin liberal iktisat görüşünden bir hayli farklı olduğunu görüyoruz. Yeni liberal siyasi iktisat ekolü minimum devlet olarak düşünülen kural, nizam, makro ekonomik istikrar ve fiziksel altyapı sağlamanın yine kaliteli kurumlar ve iyi bir yönetimden geçtiğini zaman içerisinde içselleştirdi. Bu sebeple Öniş ve Şenses'in (2004) belirttiği gibi Washington Mutabakatı günümüzde yerini yönetim ve kurumlara çok daha fazla önem veren Yeni Washington Mutabakatına bıraktı.

1980'lerde neoklasik iktisadi analizin vardığı temel sonuç doğru nisbi fiyatların ekonomide etkili olmasıydı. Bu sebeple 80'lerde fiyat reformlarının yapısal değişikliklerde ön plana çıktığını görüyoruz. Dış ticarete, finans piyasalarında, vergilendirmede, işçi piyasalarında yapılan fiyat reformları 1980'lerin ana karakterini oluşturmaktadır. 1990'lara geldiğimizde ise dar çerçeveli fiyat reformları büyük ölçüde başarısızlıkla sonuçlandı. Rusya Washington mutabakatını takip ederek giriştiği fiyat reformundan ve özelleştirmeden başarısız çıktı. Bu başarısızlığın esas sebebi olarak ise fiyat reformunu ve özelleştirmeyi destekleyecek yasal ve düzenleyici kurumların eksikliği gösterildi. Benzer bir şekilde Latin Amerika'da girişilen pazar reformları istenen getiriye sağlayamamıştı. Latin Amerika'da piyasa ekonomilerini destekleyecek kurumların gelişmemişliği birçok problemin ana sebebi olarak teşhis edilecekti (Easterly, 2001). Daha sonraları Doğu Asya krizi neoliberal politikayı takip edip finansal sistemlerini serbestleştiren Doğu Asya ülkelerinin aslında finansal piyasaları denetleyen ve düzenleyen kurumlardan yoksun olduklarını ve bunun krizlerle gelen yüksek maliyetini gözler önüne serdi (Rodrik, 2000). Bu tecrübeler yönetim ve kurumsal başarısızlıkların devleti küçültmeye çalışırken piyasaların işleyişini olumsuz etkilediğini göstermiş oluyordu. Nitekim gelen eleştiriler sonunda öncelikle Dünya Bankasının ve Doğu Asya krizi sonrasında IMF'nin yönetim ve kurumlar mevzusuna ilgilerinin canlandığını görmekteyiz.

Öniş ve Şenses Yeni Washington mutabakatını işledikleri makalelerinde benzer çıkarımlarda bulunmaktalar. Neo-liberal reformlar büyük ölçüde yıkıcı rant faaliyetlerinin azaltılmasını hedeflemişken daha çok iktisadi rantların oluşmasına ve yozlaşmaya sebep oldular. Bu yozlaşmanın önüne geçebilecek devletin yönetim gücü ise bizati neoliberal reformlar yolu ile sekteye uğratılmıştı. Yeni Washington mutabakatı bu noktalardan hareketle devletin kalkınmada oynayabileceği rolleri tekrardan düzenledi. Basit neo-liberal anlayışta

piyasaların alanının genişletilmesi devletin ekonomideki alanının daraltılması anlamına geliyordu. Oysa Yeni Washington mutabakatında piyasalar ve devlet birbirlerini tamamlayan birer unsur olarak düşünülür hale gelmişti (Öniş ve Şenses, 2004). Bu yeni mutabakatta devlet piyasaların işlemesi için doğru yönetim sonuçları üretmeliydi. Piyasalar ise kısa vadeli çıkarlar uğruna devletin doğru yönetim sonuçları üretmesinin önüne geçmemeliydi.

Daha önce belirttiğimiz gibi IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar bugün yönetim ve kurumlar konusuna çok daha fazla önem vermekteler. Bu sonuç her ne kadar bu kurumlara yapılan eleştirilerin sonucunda bu kurumların politikalarını yenileme ihtiyacından kaynaklansa da bazı spesifik yönetim ve kurumlara yapılan özel vurgu IMF ve Dünya Bankası'nda daha etkili olan hegomon güçlerin hakim söylemleriyle de uyuşmaktadır. Bu açıdan 1980'lerde üzerinde çokça durulmayan demokrasi kurumlarının son yıllarda bu kurumlar tarafından Yeni Washington mutabakatı çerçevesinde sıkça dillendirildiği görmemek mümkün değil. Bu yeni değişen Washington söylemi her ne kadar eskisine göre bir gelişme olarak düşünülebilecekse de Öniş ve Şenses bu söylemin ülke içi ve ülkelerarası güç dengelerini baştan kabul ettiği için başarısızlığa mahkum olduğu kanısındalar.

5. Yönetişim ve Kurumlar Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Yönetişim ve kurumların önemi genelde ekonomik kalkınmaya etkileriyle incelenmektedir. Yönetişim ve kurumların gelir dağılımına etkisi, vergi politikalarına, özel yatırıma, makro ekonomik politikalara etkisini inceleyen çalışmalara da sıkça raslıyoruz. Fakat günümüzde bütün bu ara mekanizmaların nihai amacının ekonomik kalkınma olduğunu düşünecek olursak aslında yönetim ve kalkınma üzerine yapılan çalışmaların nihayetinde kalkınma sorunsalı ile ilişkilendirildiği görebiliriz. Halbuki iyi kurumlar ve/veya kaliteli yönetim ile milli gelirin artmasını birebir eşleştirmek zorunda değiliz. Başka bir tarihsel süreç içerisinde yaşamış olsaydık pekala geleneklerin devamını, var olan sistemin işletilmesini iyi kurumlar ve kaliteli yönetim ile ulaşılması gereken amaçlar olarak benimsemiş olabilirdik. Bu yaklaşım bizi biraz da kalkınma iktisadının krize girmesinde önemli rolü olan temel sorulara götürmekte ve kalkınmadan ne anladığımız sorusunu tekrar düşündürmektedir. Biz bu çalışmada bu temel tartışmalara girmek istemiyoruz. Bu noktaya değinmemizin esas sebebi ise ancak kalkınmanın amacına bağlı olarak iyi yönetim ve kurumları tartışabileceğimizi düşünmemizdir. Bu sebeple iyi yönetim ve kurumların sebeplerini tartışmadan önce birçok diğer çalışmanın açıktan veya kapalı olarak yaptığı bir varsayımı biz de bu çalışmada yapıyoruz. Varsayımımız iyi yönetim ve kurumlarla ulaşılmaya çalışılan iktisadi kalkınma olduğudur. Her çalışmadaki varsayımlarımızın açıktan yapılması gerektiğini, bunun sonuçları itibarıyla çok daha analitik bir yaklaşım

olduğunu düşünüyoruz. Bu varsayımın doğruluğu veya yanlışlığı bu çalışmanın konusu değil. Yalnız çalışmamızın bu bölümünde böyle bir varsayım yapıldığında ve yönetim ve kurumların amacı ekonomik kalkınma olarak verildiğinde hangi yönetim ve kurumların bu amaca daha çok hizmet ettiğini göstermeye çalışıyoruz. Daha da önemlisi bu kısımda ekonomik kalkınmaya sebep olduğu düşünülen iyi yönetim ve kurumları sınıflandırmaya çalışıyoruz.

5.1. Kaliteli Yönetişim ve Kurumların Sebeplerinin Sınıflandırılması

Brian Snowdon Daron Acemoğlu ile yaptığı bir röportajda (Snowdon, 2004), kurumların kalkınmadaki rolünü inceleyen çalışmalarında kendisinin “onion problem” (soğan sorunu) olarak adlandırdığı bir problemle karşılaştıklarını söylüyor. İşte bu problemin kendisini bizim iyi kurumları sınıflandırışımızın ilk kriterini, yani kurumların zamansal olarak kalkınma sonuçlarına uzaklıklarını ortaya koymaktadır. Bu sınıflandırmayı kalkınmanın sebepleri üzerine yapabileceğimiz bir sınıflandırma ile ilişkili düşünebiliriz. İyi kalkınma sonuçlarının ortaya çıkabilmesi için iyi makro ekonomik kararların verilmesi gerekir. Bu yüzden daha fazla tasarruf yapan veya verimliliğini arttıran bir ülkenin daha hızlı kalkınması beklenir (mesela Solow, Romer tarzı büyüme modellerinde olduğu gibi). Fakat iyi kurumların daha doğru makro ekonomi kararları alınmasına sebep olduğunu kimse yadsıyamaz. Bu sebeple Acemoğlu et al. (2002) makro ekonomik kararların büyüme için yakın sebepler olduğunu fakat bu makro ekonomik kararları aldırان ve büyümenin arkasındaki uzak sebebin ise kurumlar olduğunu savunuyorlar. Bu tartışmayı Jeffrey Sachs, Jerald Diomond gibi isimlerin öne sürdüğü gibi “kalkınmanın asıl sebebinin ülkelerin içinde bulunmuş oldukları coğrafi şartlar ve sahip oldukları doğal zenginliklere bağlamak mümkündür” yaklaşımıyla beraber düşünebiliriz (Sachs, 2003). Yalnız coğrafi şartların ve doğal kaynakların kalkınmayı uzun vadede kurumlar ve sonrasında benimsenen makro politikalarla etkilediklerini düşünebiliriz (Rodrik et al., 2002). Makro politikalar, kurumlar ve coğrafya kalkınma için önemli iken bunlar etkilerini farklı zaman aralıkları ile gösterirler. Aynı şekilde iyi kurumların sebepleri üzerinde tartışırken de bazı sebeplerin zaman olarak daha yakın tarihlere bazılarının ise daha uzak tarihlere gittiğini söyleyebiliriz⁶. Başka bir deyişle iyi kurumlar nelerdir sorusunu sorduğumuzda biz de bir diğer soğan sorunu ile karşı karşıyayız ve iyi kurumları belirleyen şartları inceledikçe her sebebin altında başka sebepler olduğunu görmekteyiz. Bu sebepleri belli bir yerde kesmediğimiz veya bu sebeplerin zamansal etkilerini düşünmediğimiz sürece ise aklımızın karışmaması olanaksız. Bu sebeple Daron

⁶ Daha ayrıntılı çalışmalar için: Easterly and Levine (2003), Islam and Montenegro (2002), Olson et al. (2000), Rodrik (1999, 2002).

Acemoğlu'nun belirttiği gibi yerleşimcilerin ölüm oranı iyi kurumların oluşmasında ne kadar etkili ise günümüzdeki siyasi hesapverebilirlik veya halkın yönetim kararlarına katılabilmesi iyi kurumların üretilmesinde o kadar önemlidir. Yalnız bu, zaman farkıyla ve nedensellik açısından tarihsel olarak önceden gelen kurumların sonradan gelen kurumları etkilemesiyle gerçekleşmektedir.

La Porta et al. (1999) bu nedensellik (endogeneity) probleminin farkında olarak iyi kurumların sebeplerini inceleyen çalışmaları üç ana başlık altında toplamıştır. Buna göre iyi kurumların sebeplerini açıklayan çalışmalar iktisadi, siyasi ve kültürel yaklaşımlar olarak gruplandırılmıştır. Her ne kadar iyi kurumları belirleyen şartları birbirinden tamamen ilişkisiz olarak düşünemeyeceğimiz bir gerçekse de böyle bir ayrımın çok daha analitik olduğunu söyleyebiliriz.

Kurumların oluşmasını açıklayan iktisadi görüş genel itibari ile kurumların nisbi fiyatının düşük, faydasının ise yüksek olduğu zamanda kurulduklarını savunuyor (North 1981). Örneğin, mülkiyet hakkı ancak toprağın yetersiz olduğu zamanda yerleşebiliyor. Çünkü mülkiyet haklarını tanımlayan kurumların getirisi toprağın sınırlı olmasına bağlı olarak artıyor. Bu yüzden iyi yönetişimi açıklamaya çalışan “iktisadi görüş” kurumların var olup olmaması ile ilgileniyor ve kurumların oluşturulmalarıyla toplumsal olarak verimliliği arttırarak herkese faydalı olduğu noktasında odaklanıyor. Oysa kurumların siyasi temelleri olduğunu düşünenler (örneğin Olson, 1996; Acemoğlu et al. 2002; Bates, 1989) kurumların var olup olmamasından ziyade nasıl kurumların var olduğunun önemli olduğunu savunuyorlar. Bu iyi yönetişimi açıklamaya çalışan “siyasi görüşe” göre kurumlar siyasi gücü olanların ekonomik faydayı kendilerine dağıtmak için kullandıkları bir mekanizma sağlıyorlar. Bu yüzden kurumların iktisadi temellerine vurgu yapanlar ne kadar verimlilik üzerinde duruyorlarsa kurumların oluşmasındaki siyasi güç ilişkilerine vurgu yapanlar da o kadar yeniden dağıtım (redistribution) üzerinde duruyorlar. Bu yüzden geçmişte siyasal olarak güçlü olan kilise, krallar, daha sonrasında burjuva ve günümüzde siyasi etkinliği olanlar uzun vadede kurumları şekillendirerek kurumların kendi çıkarları için çalışmasını sağlamaya çalışıyorlar. Kurumların kültürel etkilerle şekillendiğini söyleyen “kültürel görüş” ise toplumların uzun zaman içerisinde oluşmuş kültürlerinin kişilerin birbirlerine karşı besledikleri güven ve tartışma ortamını etkilediğini ve üretilen kurumları şekillendirdiğini savunuyorlar (Weber 1958, Putnam 1993, Landes 1998).

Yapılan bu sınıflandırmadaki sebepleri iyi kurumların oluşturulmasında her zaman birbirlerinden bağımsızmış gibi düşünmemek gerekir. Mesela siyasi otorite yüksek vergiler koyup müteşebbislerin ellerindekileri almak yerine onların daha fazla üretmesini sağlayıp

sonra büyüyen pastadan oransal olarak daha küçük bir pay alabilir. Bu mantıkla kurulan iyi kurumlar iyi yönetişimin sebeplerini inceleyen hem iktisadi hem de siyasi açıklamalara uymaktadır. Nitekim bu tür ilişkileri daha da derinlere götürerek kurumların oluşmasını sadece iktisadi, siyasi veya kültürel sebeplere bağlamak mümkün gibi gözükse de biz bu yaklaşımın çok indirgemeci olduğunu düşünüyoruz.

Buradaki amacımız iyi kurumların teorik sınıflandırılması olduğu için La Porte ve arkadaşlarının bu değişik görüşleri ampirik olarak nasıl test ettiklerine girmiyoruz. Yalnız iktisadi görüşler için ülkelerin gelir düzeylerinin, siyasi görüşler için ülkelerin etnik yapılarının ve legal orjinlerinin, kültürel etmenler için ise ülkelerindeki değişik din gruplarının oranlarının kontrol değişkeni olarak alındığını söylemekle yetineceğiz. Varmış oldukları sonuç ise iyi kurumların oluşmasında iktisadi ve siyasi etkilerin daha önemli olduğudur.

6. Sonuç

Bu çalışmada son yıllarda yükselen ve çokça ilgi gören yönetim ve kurumlar araştırmaları üzerinde durulmuştur. Bunun için öncelikle yönetim ve kurumlar kavramları açıklanmış ve bu kavramların farklılıkları belirtilmiştir. Yönetişim ve kurumlar üzerine yapılan çalışmalar göz önüne alındığında yönetim daha çok sonuç için kullanılırken kurum terimi bu sonuçları doğuran sebepler için kullanılmaktadır. Bununla beraber bu çalışma yönetim ve kurum kavramlarını birbirinden ayırmanın çok da kolay olmadığını göstermiştir. Bunun en önemli sebebi ise yapılan çoğu çalışmanın yönetim ve kurumlar sorunlarını genel bir perspektiften değerlendirmek yerine belli yönetim ve kurumlar üzerine odaklanmalarıdır. Bu çalışma ayrıca yönetim ve kurumlar çalışmalarının doğal zorluklarına işaret etmektedir. Bu sorunların en önemlileri öncelikle toplumların ne tür kurumlara ulaşmak istediği sorunudur. Daha sonrasında ise bu kurumlara nasıl ulaşılacağı sorusu gelmektedir. Kavramsal bir çerçeve oluşturmaksızın bu soruların cevaplanamayacağı bu çalışmada gösterilmeye çalışılmıştır. Bu sebeple kurumların sınıflandırılmasına gidilmiştir. Bu sınıflandırmanın yapılması için kavramsal çerçeve üzerinde durulduktan sonra literatürde var olan çalışmaların yönetim ve kurumları nasıl sınıflandırdıkları üzerinde durulmuştur.

Yönetişim ve kurumlar literatürünün yükselmesinin gerek öznel gerekse yapısal sebepleri incelenmiştir. Kişisel sebeplerden Daron Acemoğlu ve arkadaşlarının son yıllarda yapmış oldukları çalışmalar üzerinde özel olarak durulmuştur. Bu çalışmaların kurumların kalkınmadaki rolüne ampirik olarak destek sağlamaları kişisel katkılar olarak değerlendirilirken 1980 ve 1990`larda benimsenen neoliberal politikaların başarısızlıkları için bir çıkış noktası olarak görülen yönetim ve kurumlar çalışmaları yapısal nedenler arasında sayılmıştır.

İyi yönetim ve kaliteli kurumlara ulaşmanın amacı ekonomik refah olarak belirlendiğinde iyi yönetim ve kaliteli kurumlara nasıl ulaşılacağı sorusu sorulmuştur. Bu sorunun cevabını aramak yerine bu sorunun cevabını arayan çalışmaların verdikleri sebeplerin kategorizasyonunu gidilmiştir. Bu kategorizasyon yapılan çalışmaların iyi yönetim ve kaliteli kurumlara ulaşmanın ekonomik, siyasi ve kültürel sebepleri olduğu sonucuna ulaştıklarını göstermektedir.

Kaynakça

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" *American Economic Review* 91(5): 1369–401.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson (2002), "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in The Making of the Modern World Income Distribution," *Quarterly Journal of Economics* 117, 4, 1231–1294.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson (2005), "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth," *American Economic Review* 95, 3, 546–579.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson (2000), "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics* 115, 4, 1167–1200.
- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson (2003), "Unbundling Institutions," *Journal of Political Economy*, 113,5, 949–994.
- Acemoglu, Daron Simon Johnson, James Robinson and Yunyong Taicharoen (2003), "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms, Volatility, Crises and Growth" *Journal of Monetary Economics*, 89 (September): 49-123.
- Alesina, Alberto, and Dani Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 109(May):465–90.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review*, 40: 1203–28.
- Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini, and Phillip Swagel (1996), "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 1(2): 189–211.
- Aysan, Ahmet (2005), "Inequality, Institutions and Redistribution", University of Maryland College Park, mimeo.
- Aysan, Ahmet, M.K. Nabli and M-A Veganzones-Varoudakis (2005), "Institutions, Governance and Private Investment in the Middle East and North Africa: Evidence with New Private Investment Data", The World Bank, February 2005.
- Azariadis, Costas and Amartya Lahiri (2002), "Do Rich Countries Choose Better Governments?", *Contributions to Macroeconomics*, 2(1), Article 4.
- Bates, Robert H. (1989), *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Rural Kenya*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Borner, S., A. Brunetti, And B. Weder (1995), *Political Credibility and Economic Development*, Macmillan, London.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson (1999), "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance," *Journal of Economic Growth* 4, 2, 185–211.

- Collier, Paul, and Jan Gunning (1999), "Explaining African Economic Performance." *Journal of Economic Literature* 37(1):64–111.
- Easterly, William, and Ross Levine (2003), "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Affect Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, 50 (January): 3-39.
- Easterly, William (2001), "The Lost Decades: Developing Countries'," *Journal of Economic Growth* 6, 2, 135–157.
- Easterly, William, and Ross Levine. (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112 (4, November):1203–50.
- Evans, Peter and James Rauch (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in the Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 75 (1): 49-71.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. NY: Free Press.
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?" NBER Working Paper #10568.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson (1995), "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance."
- Islam, Roumeen and Claudio Montenegro (2002), "What Determines the Quality of Institutions", [World Bank Policy Research Working Paper No. 2764](#) (January), The World Bank, Washington , D.C..
- Kaufmann, Dani, Aart Kraay, and Maximo Mastruzzi (2003), "Governance Matters III, Governance Indicators for 1996–2002", World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics* 7(3): 207–27.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation.", *Quarterly Journal of Economics* 112(4, November):1251–88.
- La Porta, Lopez-de-Silanes, R., F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1999), 'Quality of Government', *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, 222-279.
- Landes, David (1998), *The Wealth and Poverty of Nations*, New York, NY: W. W. Norton.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110: 681–712.
- North, Douglas C. (1981), *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, Naveen Sarna, Anand V. Swamy (2000), "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth", *Public Choice*, 102(3-4), 341 -364.
- Olson, Mancur (1996), "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor," *Journal of Economic Perspectives* 10, 3-24.
- Olson, M. (1965), 'The logic of collective Action', Harvard University Press, Cambridge, M.A.
- Öniş, Ziya, and Fikret Şenses, (2005), "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal" *Development and Change*. Vol. 36, No.2.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini, (1994), "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence." *American Economic Review* 84(3, June):600–21.

Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rodrik, Dani (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them" *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, no.3, Fall 2000.

Rodrik, Dani (1999), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", paper presented at the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, November 8-9.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", NBER Working Paper, 9305, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Sachs, Jeffrey (2003), "Institutions Don't Rule: A Refutation of Institutional Fundamentalism", NBER Working Paper.9490, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Snowdon, Brian (2004), "Explaining the 'Great Divergence' Daron Acemoglu on how growth theorists rediscovered history and the importance of institutions", *World Economics*, Volume 5, issue 1.

Weber, Max (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Charles Scribner's Sons.

World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Market*, Oxford University Press, New York. .

World Bank (2004), *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, MENA Development Report. The World Bank, Washington , D.C.